Kenneth J. Andrien

Crisis y decadencia

El virreinato del Perú en el siglo XVII

Traducción de Javier Flores Espinoza



Banco Central de Reserva del Perú

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Capítulo 5

El fracaso del arbitrismo, 1607-1664

Durante la primera mitad del siglo XVII, la necesidad de reformar la relación política y financiera existente entre España y el virreinato del Perú se hizo evidente para los oficiales reales a ambos lados del océano Atlántico. El rey Felipe III (1598-1621) hizo pocos cambios en la relación imperial, pues durante su reino hubo paz en Europa y las remesas de impuestos procedentes de las Indias continuaron siendo sustanciales. Esta política de la negligencia llegó a su fin en 1621 con el ascenso al trono de Felipe IV (1621-1665), quien siguió una política exterior más activa y militante en Europa, lo que llevó a una serie de costosos conflictos exteriores. Estas guerras agotaron al muy sobrecargado tesoro hispano y obligaron al rey a emprender una ruinosa política financiera de prestarse dinero de banqueros extranjeros y locales, devaluar las reales monedas y vender cargos públicos por todo el imperio. Para 1654, la posición financiera de la Corona se había deteriorado tanto que el rey debía gastar más de la mitad de los 25.000.000 de pesos en rentas cobrados en dicho año, tan solo en el pago de la deuda nacional de 165.000.000 de pesos.[1] Esta crisis militar y financiera de España hizo que en Madrid, los administradores

1. Reglá 1961: 287.

intensificaran sus demandas de rentas de las Indias, en particular de las provincias productoras de plata del virreinato peruano.

A poco de subir al trono, Felipe IV y sus asesores comenzaron a diseñar un paquete de reformas para la Real Hacienda del virreinato del Perú. El objetivo de estas innovaciones era incrementar el real control sobre la burocracia, estimular los niveles de ingreso de Lima e incrementar así las remesas de plata colonial para el tesoro español. Este esfuerzo involucraba el remediar el equilibrio político del poder que la burocracia limeña mantenía entre el rey y las élites locales, inclinándolo a favor del primero. Con miras a este fin, el rey primero inició una visita general del Perú en 1622 y luego impuso una serie de nuevas medidas productoras de rentas, entre ellas nuevos impuestos, empréstitos y donativos forzosos, y la venta de juros, cargos públicos y composiciones de tierras.

A diferencia de los monarcas Borbón del siglo XVIII, Felipe IV y sus asesores limitaron sus planes de reforma a apuntalar la estructura fiscal del imperio, pero no emprendieron ninguna innovación burocrática y comercial importante. En efecto, el gobierno de Madrid ni siquiera intentó cuestionar las "normas, símbolos y niveles [fundamentales] de la actividad política" en Perú.[2] En consecuencia, el impulso reformador no logró en última instancia alcanzar muchos de sus objetivos. Los nuevos gravámenes impuestos por Madrid llevaron a un incremento temporal en el nivel de ingresos de Lima entre 1630 y 1660, pero las remesas de dinero a España no se incrementaron de modo concomitante. Además, la dependencia del rey de soluciones temporales tales como la venta de juros en lugar de contribuciones permanentes, juntamente con la caída de los impuestos mineros, llevó a la caída precipitada de los niveles de ingreso de la caja de Lima en los años sesenta.[3] El éxito de las reformas fiscales de la Corona dependía del respaldo de dos grupos poderosos en Perú: los burócratas venales que conformaban el personal de la hacienda virreinal, y los contribuyentes locales acaudalados. En última instancia, ambos demostrarían no ser cooperativos.

2. Eisenstadt 1963: 313.

3. Para un examen más acabado del advenimiento de la crisis fiscal consúltese el capítulo 2; el capítulo 4 cubre el advenimiento de los burócratas venales al poder en la Hacienda.

La inminente crisis fiscal en Perú

Para comienzos del siglo XVII los funcionarios de Madrid comenzaron a considerar que unos impuestos más altos en las ricas provincias del virreinato peruano eran una necesidad. Si bien el virreinato ya había enviado casi 1.500.000 pesos cada año a la metrópoli —las sumas más sustanciales generadas en las Indias—, el Perú tradicionalmente había gozado de un nivel tributario relativamente bajo. Como un observador peninsular se quejara: "porque no hay en el Mundo nación que pague menos tributo a su rey que aquellos reinos, pues todos se reducen a las alcabalas en los españoles, que no es ni a dos por ciento, y en los indios a un tributo personal, que en todo el año, y en todos géneros, servicios, y vasallaje, no pasa de seis pesos".[4]

A pesar de la reciente caída en la productividad de las minas de Potosí y Oruro, la industria de la minería de plata se veía vigorosa a comienzos de siglo, y otros sectores de la economía virreinal daban señales de crecimiento. La minería aún dominaba estas otras actividades, pero el desarrollo de las industrias del vino, textil, naviera y artesana, así como la producción de bienes agrícolas tales como trigo, aceitunas, azúcar, uvas y cacao, le dieron al virreinato una base económica altamente diversificada. Además, unos vivaces vínculos comerciales en bienes tanto legales como de contrabando se extendían por las costas sudamericanas, centroamericanas, mexicanas y del Lejano Oriente. La productividad total de esta economía virreinal no podía compararse con la de Castilla, ni tampoco su carga tributaria. Después de 1600, la Corona española, evidentemente, se sintió plenamente justificada en esperar que el Perú pudiera hacer contribuciones más considerables a la metrópoli.

Luego de que Castilla estuviera al borde del colapso financiero y económico en la década de 1590, Felipe III, el nuevo rey, siguió una política de paz y de consolidación financiera. Aun así, las dificultades financieras de su padre continuaron acosando al rey, y en 1607 la carga de estas viejas deudas obligó a su gobierno a declararse en bancarrota.[5] Al año siguiente, estas dificultades movieron a Francisco de Sandoval y

4. Domínguez Ortiz 1956: 313.

5. Elliott 1977: 287.

Rojas, Duque de Lerma y principal ministro del rey, a promover que se consiguiera dinero en las Indias. Sin embargo, Lerma no era ni un reformador ni tampoco un innovador financiero, y su sugerencia simplemente involucraba el extender al Nuevo Mundo un método financiero probado: la venta de juros.[6] Lerma y sus partidarios superaron las objeciones presentadas por sus opositores en el Consejo de Indias, quienes temían cargar las cajas de las Indias con pagos de interés sobre los juros, y el 6 de septiembre de 1608 Felipe III emitió una real cédula ordenando la venta tanto en la Nueva España como en el Perú.[7]

La cédula de 1608 asignó a la hacienda virreinal peruana la mitad del monto total de las Indias, esto es, 1.000.000 de ducados (1.375.000 pesos de ocho). Las cajas reales del virreinato tuvieron que comprometer una parte de sus ingresos como garantía y aceptar efectuar pagos de interés anual de 5% a todo comprador en su distrito. El procedimiento de la venta estaba relativamente libre de complicaciones. Al igual que en España, el juro pasaba a ser propiedad personal del comprador, quien podía venderlo o pasarlo a sus herederos. La caja debía pagar un interés por los juros tres veces al año, y los oficiales reales, en teoría, no podían suspenderlos, revocarlos o cancelarlos bajo ninguna circunstancia. El comprador podía, además, redimir el principal en cualquier momento, exigiendo que la Caja pagara la suma en la misma moneda proporcionada en la venta y en no más de dos cuotas iguales. El rey ordenó, además, que el millón de ducados fuera vendido rápidamente, y que todo lo recaudado se remitiera directamente a España.[8]

Aunque en el Perú los oficiales reales cumplieron el edicto de 1608 y reunieron los fondos, las ventas despertaron una vigorosa oposición tanto en Lima como en Madrid. El virrey Marqués de Montesclaros (1608-1615) lideró las protestas en el Perú. Él temía que la venta irrestricta de juros hipotecase las rentas futuras de la hacienda y drenara el capital de inversión de actividades económicas productivas como la minería, el comercio, la agricultura y la ganadería. Montesclaros advirtió que, si estos sectores languidecían, las remesas de rentas tributarias a la metrópoli

6. AGI, Lima, 7, Consulta, Madrid, 14 de agosto de 1604.
7. AGI, Lima, 1171, Cédula, Madrid, 6 de septiembre de 1608.
8. Ibíd.

disminuirían.[9] También hubo oposición a las ventas en el Consejo de Indias. Los consejeros expresaron su preocupación de que tales problemas económicos de largo alcance ya estaban manifestándose después de las ventas de 1608; en última instancia, ellos superarían toda ganancia inmediata que se derivara del programa. El Consejo, además, predijo que en las Indias se formaría una clase peligrosamente ociosa, inquieta e improductiva, capaz de perturbar la armonía del imperio.[10] Los disidentes en España y el virreinato convencieron al rey de que detuviera los planes de toda venta futura de juros, y en 1615 este emitió una cédula afirmando que "Mandamos que no se impongan juros ningunos, ni los Virreyes y Presidentes Governadores los permitan sobre nuestras cajas reales".[11] Felipe III cumplió esta cédula durante el resto de su reinado. En efecto, las ventas fueron el último gran esfuerzo que su gobierno hizo por imponer algún impuesto adicional al virreinato del Perú.

A pesar del éxito del programa de los juros y de las grandes remesas de rentas procedentes de los impuestos enviadas de Lima a Sevilla, la ominosa decadencia de la industria de la plata en la década de 1620 no auguraba nada bueno para el tesoro virreinal. Como la minería constituía el núcleo de la economía colonial, todo declive en esta industria clave podría tener consecuencias desastrosas. Aun más perturbadores eran los informes acerca de la caída de las minas de plata potosina más productivas. Según el Príncipe de Esquilache, virrey entre 1615 y 1621, en Potosí la situación había alcanzado una crisis:

> Potosí ha decaído de algunos años a esta parte, con notorio y bien llorado menoscabo, porque la ley de los metales ha bajado, las minas están en mayor profundidad, los azogueros pobres y empeñados, la mita, o por culpa de los corregidores o por falta de los indios, ha padecido algunas quiebras considerables, por cuyos respectos han tenido los quintos conocida disminución.[12]

Dado que las remesas procedentes de los distritos mineros como Potosí contribuían hasta el 70% de las fuentes totales de ingreso del tesoro,

9. AGI, Lima, 7, Consulta, Madrid, 12 de septiembre de 1639.
10. AGI, Lima, 7, Consulta, Madrid, 14 de agosto de 1604.
11. *Recopilación*, libro VIII, título XX, ley 9.
12. Hanke y Rodríguez 1978-80, 2: 159.

una caída drástica en los impuestos mineros podía arruinar al gobierno virreinal.[13] Además, si este sector decaía, los impuestos comerciales y los empréstitos o donativos forzosos también caerían, puesto que los mineros y comerciantes involucrados en el comercio de plata eran quienes apoyaban en general a estos lucrativos ramos.

Para la segunda década del siglo XVII, la administración de las reales finanzas en el virreinato del Perú se encontraba en una coyuntura crucial. El futuro financiero de la caja de Lima se veía peligroso en caso de no descubrirse nuevas vetas de plata que compensaran la productividad decreciente de los centros mineros más antiguos. La única forma de mantener el nivel del ingreso total en Lima sería elevando los impuestos al clero, los comerciantes y los hacendados o chacareros, pero esto inevitablemente despertaría una dura resistencia en el Perú. Por otro lado, la hacienda española dependía de las remesas de plata peruana para pagar sus cuentas y no podía tolerar ningún declive en dichos envíos. Así, el dilema de una base tributaria decreciente en Perú y la continua presión de Madrid para que se mantuviera el alto nivel de remesas a España, hizo que en 1621 el Príncipe de Esquilache observara lo siguiente:

> Todas las dificultades que se ofrecen en el gobierno de estas provincias pueden facilitarse en parte con la industria y el cuidado, excepto la administración de la real hacienda, porque no se quieren persuadir los ministros superiores de España a que la quiebra y menoscabo de la riqueza antigua ha llegado a miserable estado, y al fin es inmenso trabajo administrar hacienda de que se espera gruesos socorros para las necesidades de S. M., y en tiempo que los gastos aquí son fijos y permanentes, y el real haber menor y más dudoso.[14]

Si la minería peruana decaía en forma aún más drástica, o si la Corona española pasaba a un monarca más belicoso, con una costosa política exterior expansiva, entonces las presiones ejercidas desde dentro y desde fuera harían necesaria una extensa reforma del sistema de la Real Hacienda. Esta era la situación financiera en Lima en 1621 cuando Felipe IV, el nuevo rey, subió al trono.

13. Véase el cuadro 4.
14. Hanke y Rodríguez 1978-80, 2: 194.

Felipe IV y el impulso reformador

El rey Felipe IV y sus entusiastas consejeros deseaban extender la influencia española en Europa y volver al imperialismo más activo de finales del siglo XVI. Para 1628, esta ambiciosa política exterior había llevado al estallido de hostilidades en tres frentes separados: Alemania, Flandes e Italia. Estas guerras exteriores naturalmente significaron una carga para los recursos demasiado extendidos del tesoro español, y obligaron al rey a considerar una reforma exhaustiva de todo el sistema de hacienda imperial. Para el éxito de este programa era de crucial importancia un intento de elevar las rentas procedentes de las Indias. En el virreinato del Perú esto, claro está, involucraba la ampliación de la base tributaria del tesoro para compensar la caída en los impuestos mineros. Las preocupaciones del rey en Europa no produjeron una actitud de "benigna negligencia" para con el virreinato peruano, sino que más bien indujeron un intenso nivel de actividad gubernamental en Madrid para arrancar mayores contribuciones de la colonia para la asediada metrópoli.[15]

Los esfuerzos efectuados por el rey Felipe IV para alterar la relación política y financiera entre España y el Perú apenas si eran algo novedoso. El impulso para reformar la burocracia imperial a ambos lados del Atlántico creció gradualmente a partir de las teorías de un grupo de innovadores y especialistas denominados *arbitristas*, que habían promovido durante décadas diversos proyectos con que curar los males políticos, sociales y económicos del imperio español. Estos arbitristas eran un grupo heterogéneo. Entre ellos había pensadores económicos y políticos serios, inventores de aparatos inútiles y hasta unos cuantos charlatanes como los alquimistas.[16] Los mejores de ellos mostraban, sin embargo, un fuerte sentido de realismo y una tenaz dedicación a hallar soluciones útiles para los apremiantes problemas del imperio. Ellos trabajaban tenazmente compilando una masa de información detallada sobre cada problema y luego dirigían sus energías hacia el diseño de una solución práctica.[17] La calidad de estos planes o *arbitrios* naturalmente

15. Andrien 1981: 1.
16. Bronner 1974: 35.
17. Ibíd., p. 59.

variaba, pero la mayoría de ellos eran intentos de aplicar un simple sentido común a la tarea de la reforma gubernamental. En general, los arbitristas no tenían una ideología o programa radical que les uniera. Su tipo de reformismo usualmente favorecía políticas específicas y *ad hoc* para renovar o reparar las instituciones políticas existentes. Enfrentado a la renovación de las hostilidades en Europa y un erario nacional casi exhausto, Felipe IV tuvo que prestar atención a las voces de los arbitristas en España y Perú, cuyas ideas pedían improvisaciones fiscales para evitar la bancarrota y la derrota.

Un joven aristócrata andaluz llamado Gaspar de Guzmán, quien posteriormente sería el Conde Duque de Olivares, emergió como el líder del esfuerzo por reformar las finanzas imperiales. Olivares ascendió rápidamente al puesto del ministro más importante del rey en 1622 y dominó los niveles más altos de la vida política de Madrid hasta su caída, acaecida en 1643. Honesto, inquieto, enérgico pero inconsistente temerario, Olivares era idóneo para hacer frente a los problemas financieros del imperio. Bajo los indolentes gobiernos de Felipe III se había permitido que la política fiscal quedara a la deriva. Olivares buscaba poner fin a esta política e iniciar una serie de medidas específicas y de largo alcance para reformar las finanzas imperiales. En primer lugar, el Conde Duque y sus aliados propusieron una visita general a gran escala del virreinato del Perú, para así reunir información y extirpar también la corrupción y la ineficiencia de la burocracia local. El segundo paso contemplaba la imposición de nuevos impuestos, con miras a incrementar el envío de plata a la metrópoli.

El Conde Duque, primero, propuso su plan para una visita general de las cuatro audiencias del virreinato peruano en 1621.[18] El Consejo de Indias inicialmente urgió cautela, citando los defectos de las visitas pasadas, pero Olivares no pudo ser disuadido.[19] Para él, la visita era el único modo de reafirmar el control del rey sobre la burocracia virreinal. Una hacienda peruana centralizada y leal era un requisito esencial para un programa exitoso de ampliación de la base tributaria del virreinato.

18. La última visita general de la audiencia de Lima había tenido lugar en 1594; Phelan 1968: 221.

19. Ibíd., p. 222.

Ella sería más receptiva a los deseos del rey y estaría más dispuesta a ver que las rentas adicionales necesarias en España estuvieran disponibles. Olivares, como era usual, consiguió lo que quería del rey. La visita general del Perú se inició en 1625 bajo la dirección de Juan Gutiérrez Flores, el candidato que Olivares mismo favorecía para el cargo.[20]

Gutiérrez Flores arribó a Lima hacia finales de 1625 llevando detalladas instrucciones (*autos*) que esbozaban sus obligaciones, responsabilidades y metas. El rey le ordenó al visitador general que hiciera un estudio detallado de las principales regiones mineras, en particular de Potosí y Huancavelica, y que evaluara el desempeño de las cajas más importantes. Sin embargo, el grueso de sus pesquisas se concentraría en las agencias administrativas clave de Lima, en particular la Audiencia, el Tribunal de Cuentas y la caja matriz. Gutiérrez Flores tenía el poder para exigir judicialmente toda la documentación pertinente y presentar cargos en contra de funcionarios sospechosos de haber cometido delitos. En suma, el ámbito de la visita era considerablemente más extenso que las inspecciones más superficiales y limitadas que un virrey ordenaba. Además, el visitador tenía el poder de recoger evidencias, de presentar cargos criminales y civiles y de enviar sus hallazgos a España para el veredicto final por parte del rey y del Consejo de Indias.[21]

Las principales barreras que Gutiérrez Flores tenía ante sí eran el triste estado de las cuentas locales y la hostilidad de los funcionarios coloniales. Por ejemplo, cuando el visitador general envió pesquisidores a Huancavelica, estos tuvieron serias dificultades para examinar las cuentas de la Caja, que por casi treinta años no habían sido compiladas en forma sistemática alguna. Los indicios de mal manejo y deshonestidad también abundaban en la administración del subsidio anual que Lima enviaba a las minas de azogue, pero el estado primitivo de los archivos públicos hacía que resultara difícil establecer quién era el responsable y a dónde habían ido los fondos faltantes.[22]

Las condiciones eran similares en Potosí. A Alonso Martínez Pastrana, el pesquisidor, quien era un contador mayor experimentado del

20. Ibíd., p. 223.

21. AGI, Lima, 42, Autos de la visita general, Madrid, 9 de noviembre de 1626.

22. AGI, Lima, 276, Juan Gutiérrez Flores al rey, Lima, 11 de mayo de 1629.

Tribunal de Cuentas, le tomó cinco años íntegros extraer las evidencias de malos manejos y deshonestidad de los desordenados archivos de la Caja.[23] Al final, el frustrado Martínez Pastrana recomendó multar con 30.000 pesos a los oficiales de la Caja local.[24] Los funcionarios locales, tanto de Potosí como de Huancavelica, cuestionaron estos descubrimientos, usando su influencia política para apelar los casos y restar autoridad a los visitadores.

En Lima también surgieron problemas. En el transcurso de su investigación de la corrupción e ineficiencia en la capital virreinal, Gutiérrez Flores halló evidencias que indicaban que al menos un miembro de la Audiencia —el Dr. Alberto de Acuña— había abusado de su autoridad para beneficiarse personalmente.[25] Además, el visitador cuestionó las prácticas contables y la competencia de los oficiales que trabajaban en la caja limeña.[26] Para el momento de su fallecimiento en 1631, Gutiérrez Flores había acumulado evidencias considerables de delitos y, en general, había sumido al distrito de la Audiencia en el caos.[27]

El Dr. Pedro de Villagómez, un miembro capaz y puritano del clero secular español, sucedió a Gutiérrez Flores como visitador general en 1632, y continuó la inspección con renovado vigor.[28] Villagómez criticó fuertemente a la burocracia fiscal, en particular al Tribunal de Cuentas. Para 1632, este había acumulado 381 cuentas atrasadas sin auditar de las veintitrés cajas del virreinato, muchas de las cuales ni siquiera habían sido remitidas al Tribunal. Cuando los contadores sí recibían los expedientes, no contaban con el personal necesario para efectuar una auditoría cuidadosa. Las cuentas del Cuzco no se examinaban desde 1609, las de Potosí desde 1617 y, en el caso de Huancavelica, al menos 36 cuentas que se remontaban al siglo anterior habían quedado sin auditar.[29]

23. AGI, Lima, 276, Juan Gutiérrez Flores al rey, Lima, 21 de mayo de 1629.
24. AGI, Lima, 276, Juan Gutiérrez Flores al rey, Lima, 23 de mayo de 1629.
25. AGI, Lima, 276, Juan Gutiérrez Flores al rey, Lima, 1 de febrero de 1630.
26. AGI, Lima, 276, Juan Gutiérrez Flores al rey, Lima, 26 de febrero de 1630.
27. Suardo 1936, 1: 185.
28. Ibíd., p. 258; Mendiburu 1874, 11: 315.
29. AGI, Lima, 309, Pedro de Villagómez al rey, Lima, 29 de abril de 1634. Villagómez comenzó a investigar al Tribunal de Cuentas en respuesta a la real cédula del 19 de abril de 1633. AGI, Lima, 309, José de Suárez al rey, Lima, 1 de marzo de 1639.

Además de la falta de personal, Villagómez también atribuía las cuentas acumuladas sin examinar a la incompetencia de los contadores. Para 1634 escribió a Madrid, comunicando que Alonso Martínez Pastrana, recientemente vuelto de su inspección de Potosí, era demasiado viejo y enfermizo como para cumplir con su trabajo; Francisco López de Caravantes, otro contador, estaba casi ciego, y Francisco Marcos de Morales simplemente no entendía los procedimientos contables normales del Tribunal. Esto dejaba únicamente a José de Suárez para que se ocupara de la mayor parte de la carga laboral de la agencia.[30] Con este quiebre en la eficiencia de la principal agencia auditora del reino, las autoridades en Madrid, e incluso Lima, encontraron imposible mantener el ritmo de las actividades anuales de unas cajas ampliamente dispersas.

Pedro de Villagómez se topó con muchas dificultades para completar la visita general, no obstante su persistencia y dedicación. Él descubrió muchas evidencias de malos manejos y corrupción, e inclusive consiguió la suspensión de varios funcionarios, entre ellos Alonso Martínez Pastrana y Gaspar de Ochoa, contador del Juzgado de Bienes de Difuntos.[31] Aun así, muchas de sus tareas todavía estaban por terminar cuando Villagómez asumió su puesto como obispo de Arequipa en 1635.[32] La tarea de clasificar los testimonios y evidencias resultaba abrumadora, incluso cuando el visitador general y su personal conseguían la cooperación incondicional de los funcionarios locales de Lima. El 30 de abril de 1635, Villagómez escribió que más de treinta testimonios distintos habían sido recogidos con respecto al Tribunal de Cuentas, y otros veinte más concernientes a la caja de Lima.[33] La información detallada sobre la lejana Huancavelica y otras cajas aún más remotas todavía

30. AGI, Lima, 309, José de Suárez al rey, Lima, 1 de marzo de 1639.
31. Suardo 1936, 1: 283.
32. Mendiburu 1874, 11: 316. El 17 de julio de 1635, Pedro de Villagómez recibió noticia de que debía suspender su visita de la Audiencia y de los restantes tribunales de Lima, y pasársela a Juan de Carvajal y Sandi, el nuevo visitador. Dado que en Lima las investigaciones habían terminado, Carvajal y Sandi pasó la mayor parte de su tiempo intentando descubrir abusos en Potosí. AGI, Lima, 309, Pedro de Villagómez al rey, Arequipa, 11 de abril de 1636. Para una relación de la visita que Carvajal y Sandi hiciera a Potosí consúltese AGI, Charcas, 113.
33. AGI, Lima, 309, Pedro de Villagómez al rey, Lima, 30 de abril de 1635.

se hallaba incompleta, no obstante haber empezado la visita en 1625. Además, cuando había pruebas de corrupción, frecuentemente resultaba imposible procesar a los funcionarios debido a su prominencia política, o incluso porque habían fallecido o dejado la región. El cobro de viejas deudas presentaba similares problemas cuando los deudores no estaban dispuestos, o no podían, pagar sus impuestos atrasados.[34] De otro lado, cuando la investigación se prolongaba por un extenso periodo, el visitador mismo podía perturbar sin querer el normal funcionamiento del gobierno, estorbando así la eficiencia y haciendo que su propia tarea resultara aun más difícil.[35] Por su parte, los funcionarios locales podían actuar para minar la inspección, esperar el momento oportuno y aguardar a que la visita llegara a su fin.

A pesar de sus defectos, la visita general de 1625 al menos dio a las autoridades de Madrid mucha información sobre la hacienda peruana. La reforma más concreta que surgió de la inspección involucraba la ampliación del Tribunal de Cuentas, de cuatro a ocho contadores. Los visitadores y las autoridades de la Península pensaban que con el personal añadido se podrían eliminar las cuentas atrasadas sin auditar, y que las cajas serían supervisadas de forma más estrecha. Aun más, la visita indudablemente descubrió a algunos burócratas corruptos e ineficientes, y ayudó a consolidar y centralizar el gobierno virreinal. Con esta mejor burocracia y con la nueva información acerca del funcionamiento del sistema de hacienda peruano, el Conde Duque de Olivares y sus aliados en la corte podrían diseñar políticas más efectivas, prácticas y específicas para recabar dinero en el virreinato del Perú.

Mientras la visita general seguía en marcha, Olivares y sus aliados entre los arbitristas comenzaron a trabajar en la segunda fase del programa de reforma, esto es, la imposición de nuevos impuestos. Para 1626, estos reformadores habían decidido convertir a la unión de armas en la piedra angular del intento de reforma financiera del Perú. La unión de armas pedía contribuciones de todas las áreas del imperio, las provincias peruanas inclusive, para apoyar un ejército común. Dicho ejército tendría 140.000 hombres, reclutados y pagados por los diversos reinos en

34. Ibíd.; AGI, Lima, 309, Pedro de Villagómez al rey, Lima, 2 de mayo de 1634.

35. AGI, Lima, 309, Pedro de Villagómez al rey, Lima, 19 de enero de 1636.

las siguientes proporciones: Cataluña, 16.000 hombres; Aragón, 10.000; Valencia, 6.000; Portugal, 16.000; Nápoles, 16.000; Sicilia, 6.000; Milán, 8.000; Flandes, 12.000; las islas del Mediterráneo y el Atlántico, 6.000; y Castilla y las Indias, 44.000.[36] La Corona le asignó al virreinato peruano una contribución anual de 350.000 ducados (481.250 pesos de ocho) para que cumpliera con sus obligaciones bajo las condiciones de la unión de armas.[37] Olivares esperaba que hacer que cada reino contribuyera a la defensa del imperio según sus recursos y necesidades le impondría un mayor sentido de unidad al imperio español. Él esperaba que esta cooperación militar fuera el primer paso en la resolución, no solo de los problemas defensivos del imperio, sino también en la unión e integración de la hacienda de todo el imperio.[38]

A pesar de las predicciones que afirmaban que la unión de armas sería impopular en el virreinato peruano, Olivares creía que era lo suficientemente modesta como para tener éxito. En realidad, le preocupaba mucho más la recepción del plan dentro de los reinos de la península ibérica. Cataluña, Portugal y Aragón eran reinos separados dentro del imperio y cada uno de ellos había conservado sus propias leyes y privilegios (sus *fueros*).[39] El rey debía solicitar a las cortes de cada uno de ellos que asignaran voluntariamente dinero para la unión de armas. El Perú, en cambio, no gozaba de dicho estatus legal elevado: según el eminente jurista Juan de Solórzano y Pereyra, las Indias eran "apéndices" de Castilla.[40] En consecuencia, Felipe podía, en teoría, simplemente imponer la unión y exigir el cumplimiento por los quince años asignados. La forma en que las cosas resultaron tuvo poco que ver con la ley. En lugar de ello, el éxito de la unión dependió de las realidades políticas como, por ejemplo, la capacidad de la Corona para ganarse el respaldo activo de la burocracia colonial y el acatamiento de los contribuyentes locales.

36. AGI, Indiferente General, 2690, Cédula, Madrid, 9 de abril de 1627.

37. Ibíd.

38. Un reciente estudio de la política militar española efectúa una interpretación revisionista de la unión de armas, a la que considera no una política que buscaba centralizar el Estado, sino que ella más bien "estableció un marco para la cooperación mutua de fuerzas regionales más claramente diferenciadas". Thompson 1976: 275.

39. Góngora 1975: 80.

40. Ibíd.

El respaldo del gobierno virreinal y de la ciudadanía local del Perú resultó difícil de conseguir. El plan pedía que los peruanos pagaran nuevos impuestos para un programa gubernamental que no estaba pensado para que les beneficiara directamente. En una cédula del 9 de abril de 1627, el rey Felipe IV le explicó al Marqués de Guadalcázar, su virrey en Perú (1621-1628), que los 350.000 ducados asignados al virreinato pagarían por la construcción y el mantenimiento de una flota de doce buques de línea (galeones) y trece corbetas (pataches). De estos, solo cuatro galeones y un patache servirían en las Indias, para vigilar la zona del Caribe. El resto de la flota patrullaría las aguas europeas, desde el canal de la Mancha hasta los estrechos de Gibraltar.[41] El rey no tenía ninguna intención de que estas naves sirvieran en el océano Pacífico, lo cual significaba que ellas no contribuirían en nada a las necesidades defensivas del virreinato. La propuesta enfureció a muchos peruanos, dada la renovación de las hostilidades con los Países Bajos y la posibilidad de que se produjeran nuevas incursiones holandesas en el Pacífico. Los contribuyentes del virreinato, que ya de por sí tendían a considerar desfavorablemente a muchos de los nuevos impuestos durante la recesión de la industria minera, se resistieron ahora a pagar la unión de armas. Tal vez estaba justificado que el rey esperara recibir una ayuda adicional de sus dominios sudamericanos, pero al hacer esto corría claramente el riesgo de despertar tanto la ira como la oposición de sus súbditos.

El virrey retrasó la implementación de las nuevas medidas, no obstante la exigencia de Madrid de que la unión comenzara en 1628, y de la presencia en Lima del visitador Juan Gutiérrez Flores. El rey sugirió, en una carta fechada el 27 de marzo de 1627 que, para cumplir con la nueva contribución, el virrey empleara donativos forzosos, así como nuevos impuestos a los naipes, el azúcar, el cacao, la miel, los vinos y los esclavos importados, además de alzas en la avería y la cruzada.[42] Todo esto estaba condenado a ser extremadamente impopular en el virreinato. El marqués de Guadalcázar, en consecuencia, decidió discretamente ignorar estas órdenes y dejar la responsabilidad de su implementación a su

41. AGI, Indiferente General, 2690, Cédula, Madrid, 9 de abril de 1627.
42. AGI, Indiferente General, 2690, El rey al Marqués de Guadalcázar, Madrid, 27 de marzo de 1627.

sucesor, el Conde de Chinchón, quien fuera nombrado virrey el 22 de febrero de 1627.[43] Entretanto, las autoridades en España le ordenaron a Chinchón que diera inicio a la unión de armas inmediatamente después de que llegara a Lima. Tanto el Consejo de Indias como el mismo Olivares le informaron al virrey designado la necesidad que había de que dicha contribución fuera establecida de inmediato.[44]

A pesar de estas instrucciones precisas, Chinchón se dio cuenta de que el programa estaría condenado a fracasar a menos que sus oficiales de hacienda y las élites locales lo aceptaran. También esperaba obtener del Consejo de Indias ciertas concesiones de patronazgo para que le ayudaran a conseguir un adecuado apoyo local a los nuevos impuestos, entre ellos la potestad de distribuir más títulos de caballeros, nuevos cargos burocráticos y varios títulos honoríficos.[45] El Consejo, sin embargo, rechazó dichas solicitudes y reiteró su demanda de que implementara un paquete tributario capaz de suministrar la asignación anual de 350.000 ducados.[46] Con los rumores que circulaban de una incursión holandesa, el virrey conferenció con el arzobispo de Lima y varios burócratas clave, los cuales coincidieron en dilatar toda medida concerniente a la unión de armas.[47]

Mientras el virrey y los oficiales de hacienda en Perú la hacían larga, las autoridades en Madrid formularon una nueva serie de medidas con que elevar los 350.000 ducados asignados al virreinato. El Consejo de Indias consultó a un grupo de distinguidos servidores públicos con experiencia en las Indias, entre ellos el Marqués de Gelves, el Príncipe de Esquilache, Juan de Villela, el Marqués de Cadereita, Rodrigo de Aguiar y el Marqués de Oropesa. Ellos serían responsables por el diseño de un plan tributario operable para el Perú.[48] Antes de formular su propuesta, esta junta y el Consejo de Indias buscaron también el consejo de

43. Bronner 1967: 5-6.
44. Ibíd., p. 6.
45. Ibíd., pp. 6-7; AGI, Indiferente General, 2690, Conde de Chinchón a Rodrigo de Aguiar, Lima, 14 de marzo de 1633.
46. Bronner 1967: 6-7.
47. Ibíd., p. 9.
48. Ibíd., p. 10.

numerosos arbitristas y de varios otros burócratas veteranos que habían servido en Perú, como Juan de Solórzano y Pereyra.[49]

El 20 de abril de 1630, el Consejo finalmente aceptó remitir una lista de veinticuatro arbitrios al virrey del Perú, para que reuniera el dinero requerido para la unión de armas.[50] Podemos dividir los arbitrios en las siguientes categorías: donativos; nuevos impuestos a toda nueva tienda de alimentos y de vino (pulperías) de cada ciudad o pueblo, un impuesto sobre todas las tierras o títulos de tierras vendidos en el virreinato, un impuesto suplementario de 10% a todas las joyas y joyería de plata vendida, un impuesto a los viñedos locales o a los vinos de producción local, un gravamen de uno o dos pesos a los dueños de minas por cada mitayo indígena que trabajaba en sus operaciones; la venta de encomiendas, privilegios feudales y nuevos cargos burocráticos tales como el de *escribano de repartimientos* en Potosí, el de *alcalde de la santa hermandad*, el de *escribano de cámara* en el Tribunal de Cuentas, el de *administrador* y el de *escribano de censos de indios*; la creación de estancos sobre bienes de consumo tales como la sal y la pimienta; impuestos (*sisas*) temporales sobre el azúcar, el cacao y la lana; la dispensa del tributo a todo indio que descubriera nuevas minas; y, por último, una regla que exigía el envío de todo el oro extraído en las Indias directamente a España, en lugar de enviar la suma equivalente en plata.[51] Con estos arbitrios, el Consejo le dio al virrey y a los oficiales reales suficientes sugerencias como para crear un plan tributario capaz de suministrar el contingente anual de 350.000 ducados. El desafío de implementar y hacer cumplir estas disposiciones le tocaba a Chinchón y a la hacienda.

El estallido de la Guerra de Mantua en 1627 y la pérdida de la flota del tesoro de la Nueva España en 1628 se sumaron a las penurias financieras de Madrid e, indudablemente, acicatearon al rey a exigir que se actuara en Perú en lo que tocaba a la unión de armas. Junto con los arbitrios de 1630, el rey envió a Hernando de Valencia, un comisionado especial, para que ayudara en su implementación inmediata. Valencia había sido contador de las reales pensiones (*contador de mercedes*) y consideraba su cargo en Perú como un medio para alcanzar un puesto en el Consejo de Indias.[52] Su carrera personal dependía de la aplicación exitosa de los arbitrios de 1630, y él trabajó tenazmente en pos de conseguir su aceptación en Lima. Infortunadamente para Valencia, el Consejo de Indias jamás definió sus poderes y responsabilidades con precisión, salvo que debía cooperar con el virrey y con los oficiales de la caja para implementar los arbitrios y la unión de armas.

El principal obstáculo que Hernando de Valencia enfrentaba en Lima era la oposición de Luis Jerónimo Fernández de Cabrera y Bobadilla, cuarto Conde de Chinchón, virrey del Perú y cabeza titular de la hacienda virreinal. Antes de pasar al Perú, Chinchón había sido gentilhombre de la casa real, tesorero general de Aragón y miembro de los Consejos de Aragón, Italia, de Estado y de Guerra.[53] Al igual que muchos españoles experimentados de su época, el Conde respetaba muy poco a los reformadores o a sus propuestas. Por ejemplo, en mayo de 1630 afirmó que no estaba inclinado mucho a los arbitrios.[54] Un procedimiento de cobranza más duro y un control más estricto de las minas de mercurio y plata parecían ser fuentes más viables de ingresos que los arbitrios formulados en Madrid. Además, Chinchón desconfiaba de los arbitristas, a quienes consideraba que no se hallaban calificados ni por nacimiento ni por experiencia para tomar decisiones de política.[55] Estos sentimientos se intensificaron cuando Hernando de Valencia, el comisionado especial nombrado sin el consentimiento del virrey, se apareció en Lima en 1632 para conseguir la aplicación de veinticuatro arbitrios distintos, destinados a ser sumamente impopulares en el reino.[56] Después de todo, Chinchón ya tenía que compartir sus poderes virreinales con el visitador general Juan Gutiérrez Flores, cuyas pesquisas habían dividido y perturbado a la burocracia. Con su gobierno convulsionado,

49. AGI, Indiferente General, 2690, Arbitrios del Consejo de Indias, Madrid, 23 de diciembre de 1629; Arbitrios de "personas particulares", Madrid, 23 de diciembre de 1629; Pedro Ugarte de la Hermosa al rey, Lima, 28 de abril de 1622; Arbitrios de Juan de Solórzano y Pereyra, Madrid, sin fecha.

50. Bronner 1967: 10-41.

51. Ibíd.

52. AGI, Indiferente General, 429, Cédula, Madrid, 1631.

53. Mendiburu 1874, 3: 172.

54. Bronner 1974: 51.

55. Ibíd.

56. Suardo 1936, 1: 212.

el virrey veía a Valencia y sus arbitrios simplemente como otra fuente de enojos y de problemas. Este, en consecuencia, tuvo que enfrentar la perspectiva de imponer un conjunto de reformas impopulares, en un momento en que el virrey era hostil a la idea y la burocracia local aún se hallaba perturbada por la visita general.

Las fricciones entre Valencia y el *establishment* político de Lima se iniciaron a poco de su arribo, el 26 de febrero de 1632.[57] Después de varias y largas consultas con el virrey y la audiencia, Valencia aún no había conseguido la adopción de la mayoría de los arbitrios. Chinchón sólo había aceptado respaldar los nuevos impuestos al papel, las pulperías y el vino. Hasta la venta del puesto de alcalde de la santa hermandad provocó problemas con el cabildo, que tradicionalmente había considerado que este nombramiento era algo que correspondía a sus facultades de patronazgo. El comisionado se encontró cada vez más alienado de la mayor parte del *establishment* político de Lima debido a esta resistencia local, así como a su propia impaciencia por ver implementados los arbitrios.[58] El 8 de agosto de 1633, Valencia escribió una hiriente carta al virrey, reprochándole por no cumplir su obligación de imponer los arbitrios y la unión de armas. Le reprendía, además, por haber efectuado observaciones despectivas en privado tanto sobre los arbitrios como sobre el comisionado real.[59] Valencia escribió entonces al Consejo de Indias en 1634, denunciando el oscurantismo del virrey y de la burocracia limeña. Acusó entonces a los funcionarios locales, y a Chinchón en particular, de anteponer los intereses de los comerciantes del consulado, los propietarios de las viñas y los productores de trigo, por encima de las apremiantes necesidades del rey.[60]

Al ver que sus protestas no lograron hacer que ni el virrey ni Madrid tomaran medida drástica alguna, Valencia comenzó a maquinar en Lima para ganar apoyo para los arbitrios. En julio de 1633, el comisionado

57. Ibíd.

58. Ibíd., pp. 217, 224, 231, 234, 240.

59. AGI, Indiferente General, 2690, Hernando de Valencia al Conde de Chinchón, Lima, 8 de agosto de 1633.

60. AGI, Indiferente General, 2690, Hernando de Valencia al rey, Lima, 31 de marzo de 1634.

tocó el tema de liderar un levantamiento de la guardia virreinal en contra de Chinchón con Sebastián Hurtado de Corcuera, el jefe de la milicia local.[61] Corcuera, un antiguo criado del virrey que también trabajaba en la caja de Lima, no mostró entusiasmo alguno por esta extraña maniobra o por la unión de armas.[62] El virrey, por su parte, reunió apoyo para su posición en Lima y defendió sus actos vigorosa y eficazmente ante sus superiores en Madrid. Según él, su demora en la aplicación de los arbitrios se debía a su deseo de evitar enfrentamientos con los contribuyentes locales, quienes venían sufriendo debido a una caída temporal de la economía.[63] También denunció la falta de tacto y de modestia del comisionado en sus tratos personales y políticos en Lima. El resultado neto de este enfrentamiento fue posponer toda medida concreta en torno a la unión de armas.

No todos los problemas de Valencia en Lima se debían a sus maquinaciones políticas en torno a los arbitrios y la unión de armas. Durante el primer año y medio de su estadía, el comisionado mantuvo una escandalosa relación con una mujer casada de una familia importante. La animadversión provocada por esta aventura minó el respaldo prestado a Valencia y su credibilidad entre la élite local, la cual se quejó del asunto al virrey. Finalmente, Chinchón tuvo que pedirle a Juan Galdós de Valencia, un oidor de la audiencia local, que intercediera ante Hernando, su primo y huésped, para que pusiera fin a la relación. El virrey incluso ordenó al comisionado que se mantuviera alejado de la casa de la dama, y Valencia terminó tomando asilo en el convento de San Francisco.[64]

Sin embargo, aun más perturbador y peligroso fue un enfrentamiento que se produjo en este mismo convento el 14 de julio de 1633, entre Valencia y Luis de Mendoza, un miembro del cabildo de Lima, por el protocolo de los asientos a ocupar en la misa. De hecho, los dos

61. Bronner 1967: 37-38.

62. Suardo 1936, 1: 25, 72, 147, 151, 166, 177; *Títulos de Indias*, p. 400; AGS, DGT, Títulos de Indias, 1-6, 147-148.

63. AGI, Indiferente General, 2690, Conde de Chinchón al rey, 31 de marzo de 1634; AGI, Lima, 43, Conde de Chinchón al rey, 9 de mayo de 1633.

64. AGI, Indiferente General, 2690, Conde de Chinchón al rey, 1 de mayo de 1634; AGI, Lima, 162, Conde de Chinchón al rey, Lima, 16 de junio de 1633.

desenvainaron sus espadas y estalló el caos.[65] Según Valencia, Chinchón y sus aliados en la Audiencia y el cabildo arreglaron el incidente para desacreditarle y derrotar a los arbitrios.[66] Valencia temía en particular tener que enfrentar un juicio ante la audiencia de Lima, puesto que el caso le fue encargado a Fernando de Saavedra, un hombre a quien el comisionado describió como su enemigo y un agente holandés. Al final, Hernando de Valencia abandonó en secreto la ciudad el 17 de agosto de 1633, para buscar justicia en España.[67] A poco de su partida de Lima, Valencia se describió a sí mismo ante las autoridades de España como "como fugitivo, desanparado de todos, sin reputación, esperando el remedio de Vuestra Magestad, pero cuyo efecto le suplicó de rodillas humildemente".[68] Su misión en Lima había sido un fracaso total.

Tras la partida abrupta de Lima de Valencia, sus pocos partidarios habían quedado sin líder y, en algunos casos, fueron víctimas de acoso. Por ejemplo, un joven aliado suyo, el impetuoso Diego de Ayala y Contreras, sufrió repetidos arrestos y abusos. Sus problemas comenzaron cuando fue uno de los primeros en pujar por la compra del cargo de alcalde de la santa hermandad. Esto enfureció a los regidores, que seguían indignados con la pérdida de este patronazgo, y lograron bloquear la venta durante seis meses. Cuando el virrey aceptó a regañadientes implementar este arbitrio, los miembros del cabildo transfirieron entonces su ira al comprador: Ayala.

Aunque era hijo de Gaspar de Ayala, un antiguo oidor de la Audiencia, Diego se había distanciado del *establishment* político por el respaldo abierto que prestase a Valencia, así como por su intento de comprar la

65. Suardo 1936, 1: 281; AGI, Lima, 162, Hernando de Valencia al rey, Lima, 30 de julio de 1633.

66. AGI, Lima, 162, Hernando de Valencia al rey, Lima, 30 de julio de 1633.

67. Suardo 1936, 1: 286; 2: 28; AGI, Lima, 162, Hernando de Valencia al rey, Lima, 30 de julio de 1633; 5 de julio de 1633.

68. Valencia negó los cargos que le hiciera el virrey, y sostuvo que el Conde de Chinchón había establecido vínculos excesivamente cercanos con la comunidad mercantil de Lima, así como con los regidores del cabildo. El consulado cobraba la unión de armas en la ciudad de Lima y el cabildo tenía el asiento de las pulperías; Valencia afirmaba que esto daba a ambos cuerpos la oportunidad de defraudar al rey. AGI, Lima, 162, Hernando de Valencia al rey, Lima, 1634.

alcaldía.[69] Cuando el comisionado del rey casi fue arrinconado para que participara en un duelo en el convento de San Francisco, Diego de Ayala saltó al lado de su amigo gritando que no tuvo ninguna deuda con los regidores.[70] Después de que Valencia hubiese partido, Ayala tuvo una violenta y pública riña con Juan de Lorca, un regidor, por los afectos de una actriz.[71] Los miembros del cabildo supuestamente también armaron este incidente, para así desacreditar aun más a Ayala y bloquear su toma de posesión de la alcaldía. Ayala exigió asumir su cargo, no obstante haber estado brevemente en la cárcel en castigo por la pelea. El cabildo, en cambio, intentó infructuosamente colocar más bien en el puesto a Juan de Medina Ávila, un antiguo prior del consulado. A Diego de Ayala le tomó cuatro años completos asumir sus funciones como alcalde, no obstante haber ofrecido más de 50.000 pesos por el honor.[72] Sus problemas en la capital aún no habían terminado. En 1637, Ayala escribió una patética carta a Madrid, quejándose de que las autoridades locales aún le molestaban, impidiéndole cumplir con sus obligaciones e intentando limitar su jurisdicción.[73] Aparentemente, no era bueno oponerse al virrey y al *establishment* político de Lima.

Con la partida del entrometido del comisionado y con sus aliados en Lima neutralizados, Chinchón estaba libre para diseñar su propia forma de imponer la unión de armas. El descontento y la violencia ya habían estallado en Potosí, así como en varios otros pueblos mineros del Alto Perú, provocados por los rumores de alzas en la alcabala y en los impuestos aplicados al vino. El virrey, en consecuencia, sentía que tenía buenas razones para temer que cualquier imposición clara de la unión de armas, sin conseguir el respaldo activo de algunos miembros de la burocracia y de los magnates locales, tendría como resultado el caos. Además, la quiebra reciente del banco de Juan de la Cueva y el bajón económico

69. Mendiburu 1874, 1: 335; Suardo 1936, 1: 264, 265, 271.

70. Mendiburu 1874, 1: 48; Suardo 1936, 1: 270, 297, 299; 2: 5, 120, 128, 184; AGI, Indiferente General, 427, libro 37, folios 24-27; AGI, Lima, 162, Diego de Ayala al rey, Lima, 4 de mayo de 1634.

71. Suardo 1936, 2: 5, 28, 31.

72. Ibíd., pp. 128, 237, 270, 271.

73. AGI, Lima, 163, Diego de Ayala al rey, Lima, 28 de mayo de 1637.

subsiguiente significaban que no sería posible contar con mucho respaldo entre la apremiada comunidad mercantil de la ciudad. Los motines que estallaron en Ciudad de México una década antes, y que llevaron a la expulsión del virrey Gelves durante una escasez de granos, deben también haber pesado fuertemente en la cabeza de Chinchón. El nuevo paquete tributario tendría que esperar una vez más.[74]

El Conde de Chinchón y la Junta de Hacienda de Lima finalmente armaron un plan dual para reunir los 350.000 ducados para el rey, que conservase al mismo tiempo el respaldo de influyentes ciudadanos locales. En primer lugar, el virrey solicitó a sus superiores en España el poder para vender juros a 5% de interés, usando los impuestos del puerto como garantía, esto es, la alcabala, el almojarifazgo y la avería. Propuso también la venta de más encomiendas y cargos públicos, haciéndoles hereditarios, y la venta de mayorazgos (el derecho a vincular una propiedad agraria) a los criollos.[75] La segunda parte del plan involucraba la concesión de favores especiales a ciudadanos acaudalados e influyentes, para así ganar respaldo para el paquete tributario. Chinchón solicitó específicamente que se nombraran cuatro procuradores especiales peruanos para que se sentaran en las cortes de Castilla y representaran al Perú en la ceremonia de juramentación del siguiente rey. A continuación, solicitó que el rey nombrara a criollos así como a españoles en todos los cargos eclesiásticos y gubernamentales, excepción hecha de los de virrey y arzobispo. El tercer pedido involucraba el permiso para nombrar criollos en al menos la mitad o una tercera parte de todos los puestos disponibles en la Audiencia. En cuarto lugar solicitaba que uno o dos puestos en el Consejo de Indias fueran separados para los criollos. Por último, el virrey solicitaba el poder para otorgar pensiones solo a quienes hubiesen nacido y vivieran dentro del virreinato.[76]

De haberse implementado, estas reformas habrían recaudado la mayor parte de los impuestos necesarios para el rey, pero lo más importante era que habrían indicado un importante incremento en la participación legal y política de las élites locales en Perú. Si bien Chinchón

74. Israel 1975: 135-60, Bronner 1967: 30.
75. Bronner 1967: 23.
76. Ibíd.

probablemente no esperaba que todas estas medidas fueran aceptadas en Madrid, sus recomendaciones revelan claramente su conciencia y defensa de las élites locales en el Perú. La unión de armas marcaba una ampliación dramática de la base tributaria en el virreinato, y Chinchón sabía que solo las concesiones que el rey hiciera a los ciudadanos locales le ganarían apoyo. El virrey, en esencia, estaba proponiendo abrir las filas de la burocracia a los criollos y originarios a un nivel sin precedentes, a cambio de su respaldo activo a la unión de armas.

Las autoridades en Madrid se rehusaron firmemente a permitir la implementación de las audaces reformas propuestas por Chinchón. Algunas disposiciones, como la admisión de cuatro peruanos como procuradores ante las cortes de Castilla, recibieron una cuidadosa consideración, pero fueron finalmente rechazadas por no ser prácticas. El Consejo también rechazó otras medidas más radicales, como la alternancia de criollos y peninsulares en los principales cargos burocráticos y eclesiásticos. El rey no podía conceder poderes discrecionales tan importantes sobre la composición de su propia burocracia imperial. El 26 de marzo de 1636, Felipe IV finalmente emitió una cédula que nuevamente pedía la implementación inmediata de la unión de armas.[77] Las autoridades en España exigieron acción inmediata, pues habían pasado nueve largos años desde el primer pedido de 350.000 ducados, y Francia había entrado a la Guerra de los Treinta Años del lado de los protestantes.

Uno de los problemas más cruciales que el virrey y la hacienda enfrentaban era la parte anual con que cada audiencia tendría que contribuir a los 350.000 ducados asignados al virreinato. Chinchón y la Junta de Hacienda estudiaron cuidadosamente los estimados de la población, la producción mineral y la riqueza agrícola y comercial de las zonas antes de fijar el gravamen. Finalmente, el 30 de agosto de 1638 acordaron que las contribuciones serían como sigue: Lima, 140.000 ducados (192.500 pesos de ocho); Charcas, 80.000 ducados (110.000 pesos de ocho); Quito, 30.000 ducados (41.250 pesos de ocho); Santa Fe, 60.000 ducados (82.500 pesos de ocho); Panamá, 20.000 ducados (27.500 pesos de ocho);

77. AGI, Indiferente General, 2690, Cédula, Madrid, 26 de marzo de 1636; y Consulta, Madrid, 3 de abril de 1635.

y Chile, 20.000 ducados (27.500 pesos de ocho).[78] Sin embargo, aún restaba establecer la espinosa pregunta de cómo reunir estos montos.

El 22 de diciembre de 1638, el virrey y la audiencia de Lima finalmente propusieron un plan tributario para apoyar la unión de armas, un compromiso que buscaba despertar la menor resistencia posible. Las cajas cobrarían los montos necesarios en las audiencias directamente bajo control virreinal —Lima, Charcas y Quito— incrementando la alcabala de 2 a 4%, elevando la avería de 1 a 2%, y creando un nuevo impuesto de dos reales por cada botella de vino local importado a cualquier ciudad del virreinato.[79] El virrey también ordenó a los presidentes de Chile, Santa Fe y Panamá que aplicaran un impuesto similar dentro de sus jurisdicciones.[80] Tanto los arbitrios de 1630 como el plan anterior de Chinchón fueron descartados. Al no ofrecer ningún favor o patronazgo especial, el virrey esperaba que hubiese algunas protestas. Los ciudadanos locales y la burocracia se habían unido detrás de Chinchón en su lucha con Hernando de Valencia, pero ahora la imposición de estos nuevos gravámenes necesariamente había de provocar disconformidad.

Los nuevos impuestos afectaban de modo más directo a comerciantes y chacareros, y el punto focal de su descontento fue el cabildo de Lima. Los comerciantes se opusieron a los impuestos porque llegaban en un momento en que el comercio trasatlántico vivía una década de recesión. De igual modo, los propietarios de las haciendas productoras de vino y las chacras de la costa sur se oponían a todo gravamen a sus lucrativos negocios, aun cuando hacía muchos años que había rumores de este último impuesto. Como las autoridades españolas hacía tiempo que se oponían al desarrollo de una industria vinatera nativa en el Perú, este impuesto indeseable en modo alguno era inesperado.[81] Aun así, los comerciantes y chacareros por igual protestaron ante los regidores de la ciudad, los cuales transmitieron estos agravios a los oficiales de hacienda, el virrey y la Corona. Los regidores solicitaban la reducción

78. AGI, Indiferente General, 2690, Acuerdo de Hacienda, Lima, 8 de junio de 1638.

79. Ibíd.

80. Ibíd.

81. AGI, Lima, 47, Conde de Chinchón al rey, Lima, 4 de febrero de 1636; AGI, Indiferente General, 2690, Consulta, Madrid, 23 de marzo de 1637.

de los impuestos y que el rey concediera pensiones, encomiendas y cargos, para así apaciguar a la comunidad.[82] Cuando estas peticiones no lograron cambiar el rumbo del gobierno, el cabildo despachó a Pedro de Azaña a Madrid en 1641, para que presentara sus protestas directamente ante el Consejo de Indias y al rey.[83] Esta maniobra también fracasó.

El descontento en torno a la unión de armas no quedó en modo alguno restringido a Lima y la costa peruana. Cuando las nuevas del alza en los impuestos llegaron al Cuzco, un regidor llamado Andrés Pérez de Castro se ofreció el 31 de marzo de 1639 a entregarle al rey 50.000 pesos de su propio dinero, en reemplazo del paquete tributario.[84] Los oficiales de la caja local y el cabildo del Cuzco apoyaron la oferta e incluso pospusieron el cobro de los nuevos impuestos mientras las autoridades en Lima redactaban una respuesta. Eventualmente, el gobierno de la capital rechazó la oferta y la unión de armas pasó a ser ley, en el Cuzco y en el resto del virreinato.

Si bien es cierto que los ingresos que el rey recibiera por la unión de armas fueron sustanciales, ellos jamás se acercaron a los 350.000 ducados exigidos por Madrid. Algunos pueblos, como Pisco, en el distrito de la caja de Lima, simplemente ignoraron los nuevos impuestos y continuaron remitiendo el mismo monto de dinero que antes de la imposición de la unión. En otras partes, como Lima, el consulado manejó los impuestos y los cobró con aun mayor cuidado. Ello no obstante, lo que el consulado entregó a la caja de Lima promedió algo más de 100.000 pesos cada año, cifra muy por debajo de los 192.500 pesos asignados según las condiciones de la unión de armas (véase el cuadro 10). En efecto, cuando el visitador Francisco de Antonio de Manzolo estudió los ingresos anuales en las audiencias de Lima y Charcas entre 1638 y 1664, se encontró con que incluso en los mejores años, como 1641, la Caja solo cobró 250.184 pesos de los 302.500 exigidos por Madrid. En los años

82. AGI, Indiferente General, 2690, Cabildo de Lima al rey, Lima, sin fecha.

83. BM, Libros de cabildo, 1639-44. La oposición del cabildo se mantuvo cada vez que el rey renovó el plan de la unión de armas. AGI, Lima, 109, Cabildo de Lima al rey, Lima, 26 de octubre de 1648; 20 de julio de 1657.

84. *Anales del Cuzco, 1600-1750* 1905: 77.

Cuadro 10

INGRESOS PROVENIENTES DE LOS NUEVOS IMPUESTOS EN EL DISTRITO DE LIMA, 1631-1660 (EN PESOS DE OCHO REALES)

IMPUESTO	1631-1640	1641-1650	1651-1660
Pulperías	44.935	70.495	48.550
Unión de armas	271.706	1.221.498	1.030.198
Media anata	526.855	626.479	540.100
Estanco de la nieve	27.179	20.699	10.949
Mesada	83.284	37.805	31.329
Venta y composición de tierras	73.282	585.950	113.010
Papel sellado	36.855	185.933	185.247
Total	1.064.096	2.748.859	1.959.383

malos, como 1648, dicha cifra caía a menos de 100.000 pesos.[85] Casi con toda certeza, el plan fiscal en su forma final probablemente habría sido incapaz de recaudar los fondos exigidos por el rey, incluso si la élite local y los oficiales de hacienda hubiesen cooperado plenamente. Aunque sí consiguió algunos fondos, la unión de armas no amplió la base tributaria del virreinato de modo dramático.

Los impuestos permanentes y las medidas fiscales temporales

La unión de armas fue la clave del esfuerzo reformista en el Perú pero, ciertamente, no fue el único intento efectuado para aprovechar las nuevas fuentes de ingresos tributarios del virreinato durante el reinado de Felipe IV. El rey ordenó la introducción de dos impuestos permanentes —la mesada en 1625 y la media anata en 1632— y creó nuevos estancos —el de la nieve, en 1634, y el del papel sellado, en 1638—. Sin embargo, al igual que la unión de armas, lo recaudado con ellos no produjo ningún incremento dramático en el ingreso total de la hacienda virreinal.

85. Bronner 1967: 44.

La media anata y el estanco del papel sellado brindaron incrementos anuales estables pero modestos; en tanto que otros, como el estanco de la nieve, cayeron muy por debajo de las expectativas del rey. La Corona comenzó, por ello, a depender de una serie de medidas fiscales lucrativas, pero temporales: los donativos forzosos y la venta y composición adicional de tierras, cargos públicos y juros. Todos estos impuestos eran una respuesta al declive de la industria minera peruana, a los decepcionantes retornos de los impuestos permanentes y a la expansión de las guerras en Europa.

La mesada y la media anata eran impuestos que afectaban a los funcionarios estatales y eclesiásticos. Después de 1625, todos los burócratas nombrados tuvieron que pagar el equivalente a un mes de salario cuando asumían su cargo, para así cumplir con el requisito de la mesada. En 1629, el rey extendió el impuesto a los cargos eclesiásticos. La media anata reemplazó a la mesada tres años más tarde en lo que toca a todos los funcionarios del gobierno. Este impuesto, más alto, tomaba la mitad del salario del primer año del burócrata, y una tercera parte de cualquier beneficio anual conseguido gracias al cargo. En el distrito de Lima, la mesada solamente produjo sumas modestas cada década, que iban desde 83.284 pesos en la década de 1630 a un mínimo de 31.329 en los años cincuenta (véase el cuadro 10). La media anata fue un impuesto más lucrativo en Lima, que promedió más de 50.000 pesos anuales. Sin embargo, ninguno de estos impuestos le dio al tesoro sumas que siquiera se aproximaran a aquellas recaudadas con la unión de armas. Con todo, estos dos impuestos fueron el primer gran intento que el rey hizo de reunir dinero gravando directamente a la burocracia y al clero. Ambos grupos se hallaban directamente bajo su control y se trataba de dos contribuciones fáciles de cobrar, que casi no provocaron una oposición activa en el virreinato. Estos impuestos solo elevaron el coste inicial de conseguir un cargo burocrático o un puesto en la Iglesia, pero no constituían una amenaza para sectores económicos tales como el comercio o la agricultura.

Al igual que la mesada y la media anata, los reales estancos de la nieve y del papel sellado despertaron poca oposición en el Perú. Y, de igual modo, solo produjeron modestos ingresos financieros para la hacienda: juntos le dieron, en promedio, menos de 25.000 pesos anuales al gobierno limeño, lo cual hizo poco por ampliar la base tributaria de la caja de Lima y jamás contrapesó la caída en los impuestos mineros.

Si bien los impuestos permanentes aplicados por la Corona solamente dieron retornos modestos, una medida temporal —los donativos o servicios graciosos— sí resultó sumamente exitosa para recaudar sumas considerables. El donativo apenas si era una nueva medida, pero con Felipe IV pasó a ser una herramienta común, tanto en España como en las Indias, para extraer dinero de grupos privilegiados tales como el clero, los comerciantes, agricultores, estancieros y otros que gozaban de impuestos relativamente bajos. El primer gran donativo efectuado durante el reinado de Felipe IV se hizo en 1625, cuando se ordenó al virrey que obtuviera contribuciones de ciudadanos particulares prominentes, funcionarios gubernamentales y miembros del clero. Este primer intento logró reunir 670.000 pesos. Otros donativos, efectuados en 1631, 1641, 1654, 1657 y 1664 fueron menos lucrativos que el primero, pero aun así reunieron sumas sustanciales para la hacienda.[86] Por ejemplo, en 1641, Mancera obtuvo donativos forzosos por un valor de 350.000 pesos con que pagar los gastos derivados de la supresión de las rebeliones portuguesa y catalana.[87] Este impuesto también ayudó a financiar las defensas levantadas en contra de los holandeses en el océano Pacífico. Pero, el principal problema con los donativos era su incertidumbre. El virrey y la Caja jamás podían predecir con exactitud alguna los montos que cada uno recaudaría. En consecuencia, estas contribuciones no satisficieron las necesidades de largo plazo que el rey tenía en el Perú, de un sustituto para los decrecientes impuestos mineros.

Otra medida fiscal temporal exitosa fue la venta de juros. Aunque el Consejo de Indias había persuadido a Felipe III de que detuviera su venta después de 1615, las urgentes necesidades de la Corona hicieron que su sucesor ignorara el edicto. Los reveses militares sufridos en Europa, como la derrota en Breda en 1637, Breisach al año siguiente y la desastrosa derrota naval en la batalla de Downs en 1639, junto con la revuelta de Portugal y Cataluña en 1640, hicieron necesario que se remitieran fondos de inmediato.[88] Felipe IV emitió su primera cédula autorizando la venta de juros en el Perú el 17 de septiembre de 1639, a la que siguieron

86. Domínguez Ortiz 1956: 6.

87. Ibíd.

88. Elliott 1977: 337, Andrien 1981: 11.

ventas adicionales en 1640 y 1641.[89] El rey volvió a aplicar esta política sólo a regañadientes, señalando en 1640 que "aunque conozco lo que importa no gravar mi hazienda de las indias, las necesidades presentes son tan grandes que no bastan la que tengo en estos reynos ni los socorros tan de ordinario me hacen mis vassalos para acudir con la puntualidad que es menester al sustento de mis ejércitos".[90] La decepcionante naturaleza de las demás reformas, como la unión de armas, y las apremiantes necesidades defensivas del rey, obligaron a Madrid a depender de esta medida fiscal ya probada.

Estas tres ventas de juros efectuadas entre 1639 y 1641 satisficieron las expectativas del rey, pues reunieron más de 2.000.000 de ducados (2.750.000 pesos de ocho). La clave del éxito de esta medida fue su rápida aceptación por parte de las élites locales del virreinato. A diferencia de las ventas de 1608, cuando muchos hombres de negocios invirtieron su capital excedente en juros, esta vez su venta captó poca atención en dicho grupo. En realidad, después de 1642, la caja de Lima pagaba casi todos los intereses a organizaciones eclesiásticas y el resto a las cajas de comunidad indígenas.[91] Las primeras habían acumulado riquezas a partir de dotes, legados, indulgencias e inversiones lucrativas en el comercio y en tierras. Los juros del gobierno le ofrecían a los compradores eclesiásticos, en particular, una salida segura para su capital que, además, pagaba considerables intereses. Los retornos de 5% que pagaba la hacienda virreinal equivalían a la tasa que los prestatarios usualmente pagaban por los censos financiados por la Iglesia y los pagos estaban, además, respaldados por las cajas locales, las cuales se habían mantenido solventes desde que fueran establecidas en el Perú. Además, los compradores podían invertir cuanto quisieran en los juros, ya fuera mucho o poco.[92]

Aunque el gobierno ejerció cierta presión sobre las élites locales para que cumplieran con las reales cuotas, el grado de coerción fue menor del que se usara con los donativos.[93] Además, y a diferencia de la unión

89. AGI, Lima, 1171, Cédula, Madrid, 17 de septiembre de 1639; 4 de julio de 1640.

90. AGI, Lima, 1171, Cédula, Madrid, 4 de julio de 1640.

91. Andrien 1981: 12-13.

92. Ibíd., pp. 13-19.

93. Ibíd., p. 15, n. 46

de armas, los juros no constituían un gravamen permanente aplicado a grupos locales vociferantes, ni tampoco extendían el poder coercitivo del Estado aun más sobre la vida económica y política del virreinato. De hecho, la dependencia que la hacienda tenía de juros y otras formas de préstamos podría incluso haber logrado que los oficiales del gobierno fueran más sensibles a las necesidades de la ciudadanía local. En consecuencia, las ventas resultaron ser la medida fiscal más exitosa impuesta por el rey a lo largo de todo el siglo, pues virtualmente no despertaron oposición alguna por parte de los grupos de interés locales.[94]

Mas, a pesar de las grandes sumas reunidas con los juros, los resultados que las ventas tuvieron a largo plazo resultaron ambiguos. Además de hacer que la hacienda dependiera más de los compradores locales, las ventas también cargaron tan solo a la caja de Lima con unos pagos de interés de casi 100.000 pesos al año.[95] Aunque estos pagos no resultaban paralizantes y jamás superaron el 3% del presupuesto anual de la caja de Lima, aun así le impusieron una fuerte carga en un momento de gastos en alza y niveles de ingreso decrecientes, en particular los de la minería. De otro lado, las ventas eran fáciles de manejar y no significaban ninguna carga excesiva para el personal de la Caja. Además, las ventas de juros le dieron al gobierno limeño acceso a las propiedades de la Iglesia católica, que se hallaban mayormente libres de impuestos, sin despertar la oposición de sus autoridades.[96] Estas transfusiones de fondos eclesiásticos ayudaron a la hacienda a cumplir con las apremiantes demandas del rey, todo ello sin despertar la oposición de los contribuyentes locales.

Otra política financiera temporal que le produjo grandes sumas al rey fue la venta y composición de tierras, iniciada en 1631.[97] Con la caída de la industria minera y del comercio atlántico, los peruanos estaban ansiosos por invertir en una empresa segura como la agricultura o la ganadería, una tendencia que se vio facilitada por la caída de la población indígena,

94. Ibíd., pp. 18-19. Para un examen cabal de los censos peruanos véase Hamnett 1973: 113-32.

95. Andrien 1981: 14-16.

96. Ibíd.

97. AGI, Indiferente General, 429, Cédula, Madrid, 27 de mayo de 1631; AGI, Lima, 573, Cédula, 27 de mayo de 1631; Escalona y Agüero 1941, libro II, parte II, capítulo XX, números 1-5.

en particular a lo largo de la costa peruana. Dado que los españoles ya habían comenzado a ocupar o incluso a usurpar tierras, el rey decidió hacer una agrimensura de todas las tierras y vender títulos legales para aquellos campos que hubiesen quedado vacantes por seis años o más. El rey ordenó a sus inspectores que, si las tierras habían sido tomadas ilegalmente, o si su dueño no contaba con ningún título formal, les vendieran los títulos legales o las devolvieran, si no, a sus legítimos dueños.

El 27 de marzo de 1631, el rey le ordenó al virrey Chinchón que iniciara una visita a gran escala del reino, a fin de llevar a cabo esta política potencialmente lucrativa.[98] Pero no se tomó ninguna acción seria en torno a la propuesta sino hasta que Mancera, el sucesor de Chinchón, despachó una serie de comisionados muy bien pagados, bajo la supervisión de la audiencia más cercana, a que cumplieran la tarea. Esta empresa resultó ser sumamente rentable; tan solo en el distrito de Lima, el programa recaudó casi 586.000 pesos en los años cuarenta (véase el cuadro 10), y el total recaudado por el rey con las ventas efectuadas en todo el virreinato probablemente superó los 2.000.000 de pesos.[99] Luego de alcanzar un pico en el decenio de 1640, los ingresos recibidos por las cajas virreinales cayeron dramáticamente, puesto que la mayor parte de las tierras disponibles había sido alienada y gravada. Este programa claramente logró conseguir un amplio respaldo, pero también brindó solo un alivio temporal a los problemas fiscales que los burócratas enfrentaban en el virreinato del Perú.

La corrupción política fue otro problema al que los oficiales reales locales tuvieron que hacer frente y que se debió a la venta y composición de tierras. A diferencia de los juros, que resultaban ser relativamente fáciles y baratos de administrar, la venta y composición estuvieron repletas de abusos. Los comisionados de tierras a menudo resultaban susceptibles a los sobornos, y con demasiada frecuencia vendieron tierras que ya estaban ocupadas por los indios. Otros oficiales que recorrían zonas con las que no estaban familiarizados tuvieron que resolver los muchos testimonios, confusos y conflictivos, de quienes luchaban por el control de la tierra. Los abusos, errores y confusiones fueron materia de todos los días.

98. Ibíd.

99. Altolaguirre 1930: 157.

Para ayudar a eliminar estos problemas, el rey emitió una cédula el 20 de agosto de 1656, que ordenaba que hombres de Iglesia acompañaran a los comisionados y supervisaran su actuación.[100] Esto también resultó inadecuado y el virrey del Perú, el Conde de Salvatierra, creó un tribunal agrario especial, encabezado por dos oidores de la audiencia de Lima —García Francisco de Carillo y Alderete y Bernardo de Iturrizarra y Mansilla—, que se reunía todos los martes y viernes de 11:00 a.m. al mediodía para resolver los muchos casos de fraude.[101] Y aun así, seguían llegando los informes de escándalos de todas las provincias del Perú. Uno de los casos más sonados involucró a Lázaro Juloguamán, un indio prominente de Cajamarca, y Juan de Meneses, uno de los comisionados de la provincia, cuyo hermano Pedro era oidor de la audiencia de Lima. Juloguamán acusó a Meneses de vender tierras indígenas sin compensación, entregando todos los campos con agua a los españoles (haciendo, así, que los indios dependieran de estos agricultores para recibir su turno de agua) y, por último, de haber vendido demasiadas tierras en la región sin haber dejado los ejidos requeridos por ley. El Dr. Antonio de Calatayud, Baltasar de Alarcón, Juan González de Peñafiel y Pedro de Quesada, los supervisores de las ventas, también se encontraban implicados en los cargos por haber ignorado en sus informes los delitos cometidos por Meneses.[102] Este, por su parte, negaba las acusaciones sosteniendo haber efectuado numerosos viajes a la zona, lo que afectó su frágil salud. También sostuvo haber reunido más de 250.000 pesos para el rey, no obstante haber tenido que vender tierras que a menudo eran de inferior calidad para la agricultura. Negó, además, haber vendido ninguna tierra indígena ocupada, y afirmó haber asignado más de 600.000 fanegas (1 fanega = 3,5 acres) de pastos, tal como el rey lo había estipulado.

Poco se logró con el juicio.[103] Meneses, al igual que la mayoría de los comisionados, logró montar una defensa convincente y su posición en Lima hizo que toda condena resultara improbable. Después de todo, las ventas de tierras en Cajamarca y otros lugares beneficiaban al rey, a

100. AGI, Lima, 573, Cédula, Madrid, 13 de octubre de 1660.

101. Lorente, ed., 1871: 169.

102. AGI, Lima, 278, Lázaro Juloguamán al rey, Cajamarca, 1650.

103. AGI, Lima, 278, Juan de Meneses al rey, Lima, 15 de septiembre de 1651.

la hacienda y a las élites locales. El monarca era renuente a devolver fondo alguno obtenido ilegalmente con las transacciones, los burócratas no estaban dispuestos a arriesgarse a desposeer a cualquier terrateniente español, y la ciudadanía local a menudo amenazaba con efectuar extensos litigios o, incluso, con proteger sus posesiones recurriendo a la violencia. Los indios fueron los únicos que sufrieron, puesto que tenían poca influencia política. Las composiciones de tierras conservaron su vigencia, ya fueran legales o ilegales.

Al igual que con la unión de armas, en el largo plazo, los restantes impuestos aplicados durante el reinado de Felipe IV resultaron incapaces de compensar la caída de los impuestos mineros. La razón principal detrás de este fracaso era la dependencia que el rey tenía de medidas fiscales temporales, como la venta de tierras o los juros. Por ejemplo, Mancera (virrey, 1639-1648) recabó casi 3.000.000 de pesos de estas fuentes. De otro lado su sucesor, el Conde de Salvatierra, apenas reunió 500.000 pesos con estos mismos impuestos durante sus seis años de gobierno.[104] Además, el impulso reformador perdió gran parte de su vigor con la caída del Conde Duque de Olivares en 1643, y la hacienda virreinal simplemente no logró aplicar ningún nuevo impuesto que reemplazara estas medidas anteriores. Ni el asediado gobierno de Madrid, ni tampoco la hacienda virreinal, lograron gravar con nuevos y lucrativos impuestos a la Iglesia, la agricultura, el comercio y la industria, que podrían haber evitado la crisis fiscal en Lima.

El inicio de la decadencia fiscal

Para mediados de siglo, unas perturbadoras señales de decadencia financiera comenzaron a aparecer en el virreinato peruano. Por un tiempo, las nuevas contribuciones, el descubrimiento de nuevos depósitos de plata en áreas tales como Cailloma y procedimientos de recaudación más estrictos se combinaron para impulsar los ingresos hasta un máximo de más de 4.000.000 de pesos durante el apogeo del periodo reformador.[105]

104. AGI, Contaduría, 1780A, Conde de Santisteban al rey, Lima, 10 de noviembre de 1661.

105. Véase el gráfico del capítulo 2, p. 79.

Pero los niveles totales de ingreso de la caja de Lima fueron cayendo a una tasa alarmante, a medida que los impuestos a la minería proseguían su caída y que la influencia de medidas temporales, como la venta y composición de tierras, comenzaba a disminuir. Los oficiales de la capital virreinal comenzaron, por ello, a retener una mayor parte de las reales rentas dentro del reino tan solo para cubrir los gastos locales de defensa, el subsidio de Huancavelica y el pago de préstamos y de los intereses de los juros. A pesar de la presión que el rey hacía para forzar la obtención de mayores contribuciones, las remesas hechas a la metrópoli se hicieron sumamente irregulares y, en general, cayeron. Por ejemplo, estas contribuciones fluctuaron entre un mínimo de 446.421 pesos en 1653 a un máximo de 1.222.738 pesos en 1656.[106] Es obvio el fracaso de la meta subyacente de los reformadores, esto es, el obligar a las colonias a que sobrellevaran una mayor parte de los gastos del esfuerzo bélico en Europa. Los funcionarios en España comenzaron a exigir una explicación.

Sometido a esta presión desde Madrid, el Conde de Santisteban inició una extensa investigación de la Real Hacienda después de que asumiera su cargo como virrey, en 1661. Sus hallazgos iniciales mostraron que la hacienda virreinal se estaba acercando a una crisis. La caída gradual del ingreso total de Lima, procedente de la estructura tributaria tradicional, había forzado a sus predecesores a endeudarse para así poder cumplir con la espiral de gastos de la hacienda y las demandas de la metrópoli. Cuando el tesoro había agotado todo su crédito y el programa reformista fracasado, los oficiales de hacienda comenzaron a cumplir con sus compromisos reteniendo fondos que normalmente eran enviados a España, o bien no pagando los gastos anuales en Perú. Esto significaba hacer solamente pagos parciales del situado de Chile y del subsidio de Huancavelica, así como posponer el pago de los préstamos.

Para mediados de siglo, esta política de gasto deficitario había producido una multitud de cuentas impagas. Cuando el Conde de Salvatierra dejó el cargo en 1655, la deuda pública de la caja de Lima era de 416.376 pesos. El Conde de Alba de Liste, empero, continuó con esta política; a su renuncia, en 1660, la deuda se había elevado a 2.418.528

106. AGI, Contaduría, 1742, Cuentas de la Caja de Lima, Lima, 1653-54; AGI, Contaduría, 1744, Cuentas de la Caja de Lima, Lima, 1656-1657.

pesos.[107] Dado que los niveles de ingreso ya se habían reducido considerablemente, Santisteban se quejaba de que tenía menos dinero con que pagar las cuentas normales del gobierno, para no decir nada de las deudas de sus predecesores. Así, para 1662, proyectaba sombríamente que la deuda podría incluso alcanzar 3.572.529 pesos.[108] Más del cincuenta por ciento de ella era con los mineros de Huancavelica y el *establishment* militar; el incumplimiento de estas obligaciones podría tener consecuencias desastrosas para la defensa del reino y el suministro de mercurio, lo cual podría, a su vez, paralizar la minería de plata.[109]

Santisteban, en consecuencia, explicó que las remesas de plata a España tendrían que caer aun más, hasta que las deudas fueran pagadas y la crisis evitada. Al virrey le amargaban, en particular, las políticas seguidas por su predecesor, el Conde de Alba de Liste. Santisteban sostenía que, en 1661, Alba incluso había tomado 638.414 pesos prestados de la Caja Real a cuenta de ingresos futuros por impuestos, para así elevar artificialmente su envío final de dinero a España.[110] Esto no solo hizo crecer la deuda en Lima sino que, además, hizo que el gobierno de Santisteban se topara con una escasez crucial de fondos con que operar durante su primer año en el cargo. Juan de Quesada y Sotomayor, el tesorero de la caja de Lima, apoyaba a su superior al admitir que las arcas de la hacienda habían sido literalmente vaciadas por Alba antes de su partida.[111]

Alba se defendió vigorosamente de las acusaciones que Santisteban le hiciera, en una carta que dirigiera al rey el 22 de febrero de 1662.[112] Negó haber permitido que la deuda pública superara los 2.000.000 de

107. AGI, Contaduría, 1780A, "Razón general del estado en que está la real hacienda según los instrumentos que comprueban como se refiere en los puntos que contiene que corresponde desde el número 1-27 en el índice general desde el número 16 hasta el número 40 los quales se refieren en la carta de hacienda número 75". Parte 1, "Relación del estado en que se halla la real hacienda al tiempo que entré a governar estos reynos", Conde de Santisteban al rey, Lima, 12 de febrero de 1662.

108. Ibíd.

109. Ibíd.; AGI, Lima, 66, Conde de Santisteban al rey, Lima, 20 de noviembre de 1664.

110. Ibíd.

111. AGI, Contaduría, 1780B, Juan de Quesada y Sotomayor al rey, Lima, 22 de noviembre de 1661.

112. AGI, Contaduría, 1780B, Conde de Alba de Liste al rey, Lima, 22 de febrero de 1662.

pesos, y sostuvo no haber tomado prestados los ingresos tributarios correspondientes a 1661 para cumplir con las obligaciones de su última armada.[113] De hecho, el ex virrey se jactaba de haber enviado a España cargamentos anuales que promediaban más de un millón de pesos. Sin embargo, Alba no negaba los problemas financieros esbozados por Santisteban. De hecho, él acusó a su sucesor de haber subestimado las dificultades. Según Alba, cuando él llegó a Lima en 1654, la deuda pública no era de 416.376 pesos, sino de 1.306.592 pesos. Sostuvo, así, que había tenido que pagar estas deudas en un contexto de rentas decrecientes o estancadas, y que aun así tuvo que cumplir con los crecientes costes de defensa, de las minas del mercurio y de las reparaciones de los edificios públicos luego de un terremoto devastador.[114] Según él, los problemas esbozados por Santisteban habían surgido mucho antes de 1662.

Más allá de quién tenía la razón, lo cierto es que los problemas de la irresponsabilidad fiscal, la caída en la recaudación, el alza en los gastos y la acumulación de deuda pública resultaban alarmantes. Unas caídas aun mayores en las remesas de rentas enviadas de Lima a Sevilla parecían ser inevitables. Además, las nuevas de un violento levantamiento de los mineros de la rica provincia de Laicacota y los aparentes reveses sufridos en las guerras araucanas en Chile indicaban que el gobierno de Lima, inmerso en sus apuros financieros, estaba perdiendo el control de las provincias del interior. El impulso reformador parecía haberse agotado y todo el sistema imperial en Perú parecía estar amenazado.

Conclusiones

El reinado de Felipe IV fue una época de reforma financiera en el imperio español. El alto coste de respaldar el esfuerzo bélico en Europa obligó al rey y al Conde Duque de Olivares a imponer una serie de impuestos y a tomar una serie de medidas fiscales temporales, con miras a ampliar la base tributaria de la hacienda peruana y elevar las remesas de dinero de Lima a Sevilla. Al mismo tiempo, las demandas del gobierno de Madrid llegaron en un momento difícil en la vida económica del virreinato. La caída de la minería de plata había socavado la solvencia de la hacienda y hecho que las élites locales fueran sensibles a todo nuevo impuesto aplicado a los sectores no mineros de la economía virreinal. Estos opositores del programa de reforma y sus aliados en la burocracia trabajaron con ahínco para vencer a los nuevos impuestos y sí tuvieron éxito en retrasar, o limitar, la aplicación exitosa de los gravámenes más objetables.

Al final, los únicos elementos realmente exitosos del programa de reforma fueron aquellos impuestos que satisfacían tanto las necesidades del rey como las de los contribuyentes locales como, por ejemplo, las composiciones de tierras y los juros. Aun así, las reformas sí tuvieron éxito en elevar temporalmente los niveles del ingreso total hacia el decenio de 1640. No hubo los estallidos de violencia que afectaban a Ciudad de México en dichos años, y parecía que el rey había alcanzado sus objetivos fundamentales. Sin embargo, las debilidades de las reformas comenzaron a surgir a mediados de siglo. Para ese entonces, el impulso reformador había perdido su vigor tanto en Lima como en Madrid. Olivares cayó en 1643 y el rey estaba demasiado preocupado por las rebeliones de Cataluña y Portugal como para mantener un alto nivel de presión fiscal sobre la hacienda virreinal. Los niveles de ingreso en Lima cayeron a medida que los ingresos generados por los impuestos permanentes, como la unión de armas, resultaban ser un reemplazo inadecuado para la caída en los impuestos mineros.

Las medidas financieras impuestas entre 1625 y 1643 no fueron la causa de los problemas políticos y financieros de Lima. En realidad algunas de ellas, como la unión de armas, eran esfuerzos imaginativos para ampliar la base tributaria de la hacienda virreinal y aprovechar nuevas fuentes de riqueza comercial y agrícola. Lo que socavó dicho esfuerzo fue la oportunidad de estas medidas, así como el surgimiento de la oposición popular. Para la década de 1650, el único recurso que le quedaba abierto a los virreyes era tomar prestado contra los ingresos futuros, para así cubrir los gastos locales y, además, efectuar envíos considerables de dinero a Sevilla. Para cuando el Conde de Santisteban asumió el mando en 1661, estas políticas habían endeudado profundamente al gobierno, lo que amenazaba con socavar tanto la defensa del reino como la industria minera. El programa de reformas estaba claramente agotado y una crisis fiscal era inminente. Los funcionarios en Madrid advirtieron estos problemas y se volvieron a una solución política tradicional: la visita general.

113. Ibíd.
114. Ibíd.